

**ASIA**

Yhdenvertaisuuden toteutuminen ammattiopiston lukioaineiden opettajien palkkauksessa

KANTELU

Kantelija katsoo kirjoituksessaan, että Jyväskylän koulutuskuntayhtymä ei maksa samasta työstä samaa palkkaa, vaikka henkilöillä on sama pätevyys tehtävän hoitamiseen. Kyse on kantelun mukaan lukioaineita opettavien ammattiopiston opettajien palkoista. Kantelussa todetaan, että koulutuskuntayhtymässä on järjestetty vuodesta 2001 alkaen yhdistelmäopintojen koulutusta. Opiskelijat suorittavat sekä ammatti- että ylioppilastutkinnon. Lukioaineita opettavat aikoinaan ammattikouluun palkatut opettajat, joilla on lukion opettajan pätevyys. Palkka heille maksetaan kuitenkin virkaehtosopimuksen ammattikoulun liitteiden mukaan. Lukioiden opettajille maksetaan palkka virkaehtosopimuksen lukioliitteen mukaan. Sama työnantaja maksaa samasta työstä näin ollen erisuuruista palkkaa, ja palkan ero saattaa olla satoja euroja kuukaudessa. Kantelija pitää menettelyä yhdenvertaisuuslain, työsopimuslain ja perustuslain vastaisena.

SELVITYS

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä on antanut asiassa selvityksen 23.9.2012. Kunnallinen työmarkkinalaitos on antanut selvityksen 11.8.2014. Jäljennös kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvityksestä toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa Jyväskylän koulutuskuntayhtymän selvityksen johdosta.

RATKAISU

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain yleinen yhdenvertaisuussäännös ilmaisee vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 12 §:n 1 momentin syrjintäkiellon mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan säännöksessä lueteltujen tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Syrjinnän käsitteestä säädetään yhdenvertaisuuslaissa.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 2 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on muun ohella työoloista tai työehdoista. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan syrjinnällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (1 kohta, välitön syrjintä) sekä ohjetta tai käskyä syrjiä (4 kohta). Henkilön asettaminen muita epäsuotuisampaan asemaan 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun perusteisiin olisi oikeutettua vain 7 §:n 1 momentissa mainituin edellytyksin. Syrjintänä ei tällöin pidetä muun muassa sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisesti ja tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Arviointi

Kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 2 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista on voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään.

Opettajien palvelussuhteen ehdot määräytyvät kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) perusteella.

Jyväskylän koulutuskuntayhtymän selvityksessä todetaan, että kantelijan esille tuoma erilainen palkkaus johtuu sovellettavan opetusalan kunnallisen virkaehtosopimuksen määräyksistä, jota kuntayhtymä on noudattanut. Virkaehtosopimuksessa lähtökohtana on se, että kunkin opettajan palkkaus määräytyy sen mukaan mihin oppilaitokseen opettajan virka on sijoitettu. Virkaehtosopimuksen määräyksistä seuraa siten, että yhtä kokeneen ammatillisen koulutuksen opettajan ja lukion opettajan kokonaispalkkauksen ero voi muodostua muutaman sadan euron suuruiseksi tällaisessa tilanteessa, vaikka opetustehtävät olisivat molemmilla kaksoistutkinto-opiskelijoiden yhteisten aineiden opettaminen. Jyväskylän koulutuskuntayhtymä on selvityk-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

sensä mukaan sidottu kunnallisen virkaehtosopimuslain määräyksiin ja velvollinen noudattamaan kunnallisen opetusalan virkaehtosopimusta. Koska palkkauksen erilaisuus perustuu virkaehtosopimukseen, on erilaiseen palkkaukseen koulutuskuntayhtymän näkemyksen mukaan perusteltu syy.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvityksessä todetaan, että ammatillisen oppilaitoksen yhteisten opettajien palkkaus perustuu peruspalkan ja vuosisidonnaisten lisien osalta voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen määräyksiin. Tehtäväkohtaisesta palkasta päätetään työn vaativuustekijät huomioiden työnantajan palkkausjärjestelmän perusteella. Opiskelijat, joita kantelun tehnyt viranhaltija opettaa, ovat nimenomaisesti ammattiin opiskelevia opiskelijoita, eivätkä lukion opiskelijoita. Kantelusta tai selvityspyynnön liitteenä olevasta koulutuskuntayhtymän selvityksestä ei Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan ilmene, että kantelun tehneen viranhaltijan voitaisiin katsoa olevan tehtäväkuvaansa vastaamattomassa virassa. Selvityksessä katsotaan, että nämä seikat huomioon ottaen, vaikka kyse on samankaltaisten oppisisältöjen opettamisesta, voidaan työnantajalle katsoa syntyneen viranhaltijalain 12 §:n 3 momentissa mainittu perusteltu syy maksaa erisuuruista peruspalkkaa voimassa olevien virkaehtosopimusmääräysten mukaisesti. Selvityksessä katsotaan lisäksi, että se, että virka- ja työehtosopimukseen perustuva yksittäinen korvaus voi olla erilainen eri henkilöllä, ei tee ko. määräyksestä lainvastaista viranhaltijalain tai yhdenvertaisuuslain näkökulmasta.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen KKO:2013:10 mukaan syrjinnän kieltä ja tasavertaisen kohtelun vaatimus ovat pakottavaa oikeutta, joka rajoittaa myös sopimista työsuhteen ehtoista työehtosopimuksiin. Tämä merkitsee korkeimman oikeuden mukaan ennen kaikkea sitä, että saman työehtosopimuksen piiriin kuuluvia, samaa tai samanarvoista työtä tekeviä työntekijöitä ei voida työehtosopimuksen määräyksiin asettaa esimerkiksi palkkaetujen suhteen syrjivällä tavalla toisistaan poikkeavaan asemaan.

Työtuomioistuimen ratkaisussa TT:2002-10 on todettu, että erilaiseen palkkaukseen hyväksyttävälle syyllä on oltava asiallinen peruste. Työ- tai virkaehtosopimuksen noudattaminen ei ratkaisun mukaan sellaisenaan käy tällaiseksi syyksi. Ratkaisu koski tasa-arvolain noudattamista, mutta periaatteiden esimerkiksi yhdenvertaisuuslain noudattamisen osalta voidaan katsoa olevan samanlaiset. Työtuomioistuimen ratkaisussa TT:2011-29 todetaan, että oikeuttamisperusteena eripalkkaisuuteen ei voida pitää sitä muodollista perustetta, että erilaiset palkat määräytyvät työehtosopimuksen perusteella. Työtuomioistuin katsoi, ettei työnantaja ollut esittänyt hyväksyttävää, työntekijöiden tehtävistä tai asemasta johtuvaa perustetta erisuuruisten palkkojen maksamiseen.

Totean, että oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu puuttua kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaisten neuvottelu- ja sopimusosapuolien kyseisen lain mukaisesti tekemän virka- tai työehtosopimuksen tulkintaan. Työtuomioistuimen tehtävänä on käsitellä ja ratkaista erikoistuomioistuimena työehto- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat, kun kysymys on työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta. Palkanmaksuun tyytymättömällä työntekijällä on mahdollisuus saattaa kysymys työnantajien menettelyn syrjivyydestä yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjintäkiellon nojalla, jolloin heidän käytettävissään on mahdollisuus vaatia palvelussuhteestaan johtuvaa taloudellista etua kanteella yleisessä alioikeudessa.

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä perustelee kantelijan esille tuomaa erilaista palkkausta ai-noastaan sillä, että se on noudattanut kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen määräyksiä sekä sillä, että virka on sijoitettu ammattiopistoon. Virkaehtosopimuksen määräyksistä seuraa kou-lutuskuntayhtymän mukaan se, että yhtä kokoneen ammatillisen koulutuksen opettajan ja lu-kion opettajan kokonaispalkkaus voi olla erilainen, vaikka opetustehtävät olisivat molemmilla kaksoistutkinto-opiskelijoiden yhteisten aineiden opettaminen.

Katson, että virka- ja työehtosopimuksen noudattaminen ei ole sellainen kunnallisesta viran-haltijasta annetun lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu peruste, joka oikeuttaisi poikkeamaan tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Koulutuskuntayhtymän selvityksestä ilmenee, että so-vellettava virkaehtosopimuksen palkkaliite määräytyy sen mukaan minkä tyyppiseen oppilai-tokseen opettajan virka on sijoitettu ja palkkauksen määräytymisen perusteet poikkeavat eri palkkaliitteissä toisistaan. Taustalla voi olla kunnallisen koululaitoksen aikaisempiin oppilai-tos- ja opetusrakenteisiin liittyviä tekijöitä, kun ammattikoulut ja lukiot toimivat itsenäisinä ja erillisinä oppilaitoksina ja myös ammattikouluopetus ja lukio-opetus oli eriytetty eikä nyky-muotoisia yhdistelmäopintoja ollut käytössä. Edellä mainittuihin tuomioistuinratkaisuihin vii-taten katson, että pelkästään sellaista oppilaitosrakenteeseen liittyvää muodollistyyppistä seik-kaa, että opettajan viran palkkaus suuruudeltaan olennaisella tavalla määräytyy sen mukaisesti, millaiseen oppilaitokseen virka on sijoitettu, ei voida pitää kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:ssä tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena tai yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä tarkoitet-tuna oikeuttamisperusteena erilaiselle kohtelulle. Tällaisten muodollistyyppisten palkkauksen määräytymisperusteiden ohella ja sijaan huomiota on kiinnitettävä nimenomaisesti kyseisten opettajien vastuulla olevan opetuksen oppisisältöön, opetustehtävien vaativuuteen, siinä edel-lytettävään kelpoisuuteen ja muihin asianomaisten opettajanvirkojen tehtävistä ja asemasta joh-tuviin sisällöllisiin perusteisiin. Tällaisen työn sisältöä, sen vaativuutta, opettajien kelpoi-suusvaatimuksia jne. koskevien työn sisällöllisten tekijöiden tarkastelun perusteella voidaan arvioida ja tehdä johtopäätöksiä siitä, onko kantelukirjoituksessa tarkoitettujen lukioaineiden opetusta antavien opettajaryhmien määrältään erilainen palkkakohtelu yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tavoitteiltaan oikeutettua ja oikeasuhteista erilaista kohtelua, joka perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja rat-kaiseviin vaatimuksiin (*erilaisen kohtelun oikeuttamisperuste*).

Kanteluasiassa hankituista Jyväskylän koulutuskuntayhtymän mutta toisaalta myös Kunnalli-sen työmarkkinalaitoksen selvityksistä ilmenevän perusteella katson, että kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa erilaisen palkkauksen perusteena ei voida riittävän selvästi todeta olevan päätökseni edellisessä kappaleessa selostetuin työn sisällöllisin perustein arvioitu yh-denvertaisuuslaissa tarkoitettu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus, vaikka Kunnallinen työmarkkinalaitos on selvityksessään näin esittänyt.

Saman virkaehtosopimuksen piiriin kuuluvia, samaa taikka samanarvoista työtä tekeviä virka-miehiä ei voida virkaehtosopimuksen määräyksin asettaa palkkaetujen suhteen syrjivällä taval-la toisistaan poikkeavaan asemaan. Työnantajan tulee työntekijöiden ja virkamiesten tasapuoli-sen kohtelun periaatteen mukaisesti pyrkiä siihen, että tällaiset palkanerot korjaantuvat.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Siltä osin kuin kanteluasiassa on kysymys Kunnallisen työmarkkinalaitoksen toimivaltaan kuuluvasta virkaehtosopimusasiasta, kiinnitän työmarkkinalaitoksen ja siltä osin kuin asiassa on kysymys Jyväskylän koulutuskuntayhtymän toimivaltaan kuuluvasta viran tehtäväkohtaiseen vaativuusluokitukseen kuuluvasta asiasta, kiinnitän koulutuskuntayhtymän huomiota tasapuolisuusveloitteen noudattamiseen.

Kantelijan kirjoituksen liitteet palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi